

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Hukum merupakan suatu instrumen yang dibuat sebagai sekumpulan norma baik tertulis maupun tidak tertulis terkait benar atau salahnya tindakan dan perilaku seseorang, sehingga definisi tersebut berkembang menjadikan hukum sebagai ketentuan-ketentuan yang di gariskan oleh pemerintah untuk mengatur hak dan kewajiban yang legal.¹ Hal tersebut membuat pandangan mengenai hukum menjadi mengabaikan fakta ketika struktur dan peraturannya tidak dapat menjelaskan bagaimana mesinnya bekerja, sehingga hal ini berimplikasi pada tidak terlihatnya mengenai bagaimana dan mengapa peraturan di buat dan efek yang dihasilkan.²

Peraturan-peraturan yang di berlakukan terhadap seseorang ataupun sebuah sistem merupakan tindakan hukum (*legal acts*) yang memiliki dampak. Tindakan hukum tersebut akan dikatakan efektif ketika subjek hukum patuh terhadap peraturan yang di buat.³ Apabila dampak dari suatu peraturan maupun kebijakan berdampak positif tentunya tidak akan menjadi masalah, namun akan menjadi masalah bilamana tindakan hukum yang dilakukan berdampak negatif sehingga mempengaruhi esensi, maksud, dan tujuan dari suatu peraturan perundang-undangan. Hal tersebut dapat ditemukan sebagai contoh pada Pasal 479 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (Selanjutnya disebut KUHP), berisi mengenai kejahatan terhadap sarana/prasarana penerbangan. Pasal ini dipakai oleh

¹ William J. Chamblis Dan Robert B. Seidman, *Law, Order, And Power*, 1971, Hlm. 18.

² Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*, Nusamedia, Bandung, 2011, Hlm. 2.

³ *Ibid*, Hlm. 61.

penegak hukum dalam menuntut penerbang (selanjutnya disebut *pilot*) sebagai pihak yang bertanggung jawab oleh karena kelalaiannya menyebabkan kecelakaan pesawat udara, sehingga pesawat udara tersebut rusak atau hancur. Hal tersebut pernah terjadi pada kasus kecelakaan pesawat udara Garuda Indonesia dengan nomor penerbangan GA 200 dengan rute dari Bandar Udara Internasional Soekarno Hatta menuju Bandar Udara Internasional Adi Sucipto pada tanggal 7 Maret 2007. Penerbangan tersebut mengalami kecelakaan dengan keluar dari landasan (*Runway Excursion*) yang menyebabkan hancur dan terbakar serta mengakibatkan 23 orang meninggal dunia dan 35 orang luka berat.⁴ Atas kecelakaan tersebut, *Flying Pilot* dalam penerbangan tersebut yang bernama *Capt. Marwoto Komar* ditetapkan sebagai tersangka oleh kepolisian dan menjadi terdakwa dalam Pengadilan Negeri Sleman dengan dakwaan sebagai penyebab kecelakaan pesawat tersebut. Dalam persidangan tersebut Marwoto Komar dinyatakan bersalah melalui putusan nomor 348/Pid.B/2008/PN.SLMN dan divonis oleh hakim Pengadilan Negeri Sleman dengan pidana penjara selama 2 tahun karena dianggap bersalah melanggar pasal 479G huruf b KUHP serta pasal 479G huruf a KUHP, yakni karena kelalaiannya mengakibatkan pesawat udara celaka dan rusak serta tidak dapat digunakan lagi, serta menyebabkan 21 orang meninggal dan 35 orang luka berat. Pada kasus tersebut, *Captain Marwoto Komar* dibebaskan di tingkat Banding, karena kurangnya alat bukti, sebab dalam kasus ini yang seharusnya menjadi alat bukti adalah *black box*, akan tetapi berdasarkan ketentuan Annex 13 ICAO, *black box* tidak boleh menjadi alat bukti, terlebih lagi proses peradilan

⁴ Fitra Iskandar, *Pesawat GA 200 Terbakar, 23 Orang Tewas*, Terdapat Dalam [Http://News.Metrotvnews.Com/Read/2015/03/07/367729/2007-Pesawat-Garuda-Ga-200-Terbakar-23-Orang-Tewas](http://News.Metrotvnews.Com/Read/2015/03/07/367729/2007-Pesawat-Garuda-Ga-200-Terbakar-23-Orang-Tewas), Diakses Pada 11 Oktober 2016, Pukul 23.00 WIB.

dilakukan sebelum keluarnya laporan akhir investigasi Komisi Nasional Keselamatan Transportasi (KNKT). Hal ini membuktikan bahwa upaya penghukuman terhadap pilot khususnya dalam hal pidana sulit untuk dilakukan, bahkan kurangnya alat bukti menjadikan pembuktian menjadi sukar untuk dilakukan.

Selain kecelakaan yang di alami pesawat terbang Garuda Indonesia dengan nomor penerbangan GA 200 pada 7 Maret 2007 yang berujung pada upaya penghukuman terhadap *Pilot* karena kecelakaan tersebut, upaya penghukuman terhadap *Pilot* juga terjadi pada kecelakaan yang di alami Helikopter EC 130 B4 registrasi pesawat udara PK-BKA milik PT. Penerbangan Angkasa Semesta dengan *Pilot* Capt. Teguh Mulyatno pada 11 Oktober 2015 yang terjadi di perairan Danau Toba. Menteri Perhubungan pada saat itu mengeluarkan pernyataan bahwa lisensi *Pilot* tersebut akan di cabut sebagai hukuman akibat kecelakaan helikopter tersebut.⁵ Hal tersebut membuktikan bahwa orientasi menghukum (*punitive orientation*) masih melekat pada negara terhadap *Pilot* dalam kecelakaan maupun insiden serius pesawat udara sipil, terlebih lagi tindakan tersebut dilakukan sebelum hasil laporan investigasi akhir (*final report*) kecelakaan oleh pihak berwenang yakni dikeluarkan. Orientasi menghukum juga ditemui pada peraturan di tingkat menteri, yaitu Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 30 Tahun 2015, orientasi menghukum dalam peraturan menteri tersebut membuat *pilot* merasa tertekan dalam menjalankan profesinya karena ancaman hukuman apabila terjadi sesuatu yang

⁵ Helmi, Jonan: Jika Ditemukan Akan Periksa Lisensi Pilot Dan Bekukan, Terdapat Dalam [Http://Beritatrans.Com/2015/10/16/Jonan-Jika-Ditemukan-Akan-Periksa-Lisensi-Pilot-Dan-Bekukan](http://Beritatrans.Com/2015/10/16/Jonan-Jika-Ditemukan-Akan-Periksa-Lisensi-Pilot-Dan-Bekukan), Diakses Pada 19 Desember 2016, Pukul 23.40 WIB

membahayakan yang tentunya bukan hal yang di sengaja oleh *pilot* tersebut.⁶

Tindakan menghukum *pilot* oleh negara secara pidana di pengadilan umum maupun secara administratif merupakan tindakan hukum yang inkonsistensi dengan *Annex 13 International Civil Aviation Organization* (Selanjutnya disebut ICAO) tentang *accident and serious incident investigation*, alasannya adalah ketika terjadi kecelakaan maupun insiden serius, ICAO menghendaki untuk mencari apa yang salah sehingga menyebabkan kecelakaan atau insiden serius tersebut melalui kegiatan investigasi, sedangkan pemberian sanksi khususnya melalui peradilan umum merupakan kebalikan dari hal tersebut yang berfokus pada siapa yang salah,⁷ sehingga dalam Annex 13 ICAO memberi ketentuan bahwa segala upaya hukum pengadilan maupun secara administratif harus dipisahkan dari kegiatan investigasi seperti yang tertulis pada Annex tersebut: “*Any judicial or administrative proceedings to apportion blame or liability should be separate from any investigation conducted under the provisions of this Annex*”

Hadirnya *judicial proceeding* berdampak serius terhadap upaya perbaikan *safety* karena personel yang terlibat dalam kecelakaan maupun insiden serius karena mereka takut untuk berkontribusi pada upaya penyelidikan, maka hal ini akan menyebabkan ketidakcukupan *safety information* yang dibutuhkan.⁸ Ketika ketidakcukupan informasi tersebut terjadi, maka akan memberikan

⁶ Aviasi. *Menyikapi PM 30 Tahun 2015*. 2015. Hlm. 20

⁷ Paul Stephen, “*Independence Of Aviation Safety Investigation Authorities: Keeping The Foxes From The Henhouse*”, Dalam *Journal Of Airlaw And Commerce*, Volume 75, Hlm. 226.

⁸ Agus Haryadi, *Criminal Investigation Impacts On Flight Safety*, Terdapat Dalam [Http://Www.ilmuterbang.Com/artikel-Mainmenu-29/Keselamatan-Penerbangan-Mainmenu-48/761-Criminal-Investigation-Impacts-On-Flight-Safety](http://www.ilmuterbang.com/artikel-mainmenu-29/keselamatan-penerbangan-mainmenu-48/761-criminal-investigation-impacts-on-flight-safety), Diakses Pada 11 Oktober 2016, Pukul 22.00 WIB .

konsekuensi serius pada upaya memperbaiki apa yang salah (*corrective action*) sehingga menyebabkan kecelakaan maupun insiden serius dapat terulang kembali apabila tidak memperbaiki kesalahan sebelumnya dengan mengidentifikasi penyebab dari kesalahan yang menyebabkan *accident* maupun *serious incident* tersebut terjadi, mengingat salah satu alat yang paling efektif untuk meningkatkan keselamatan dan keamanan khususnya pada penerbangan sipil adalah belajar dari kesalahan yang telah terjadi sebelumnya untuk mencegah kejadian serupa terulang.⁹ Oleh karena hal tersebut *Annex 13 International Civil Aviation Organization* berusaha memisahkan antara segala upaya pidana maupun administratif dalam investigasi kecelakaan pesawat udara sipil,¹⁰ karena sangat sulit untuk menghukum sebagai akibat kecelakaan maupun insiden serius dengan pembelajaran terhadap kecelakaan maupun insiden serius dalam waktu yang sama.¹¹ Pemisahan ini juga dapat membantu memastikan bahwa investigasi kecelakaan bebas dari konflik kepentingan yang dapat mempengaruhi objektivitas dan kredibilitas investigasi¹² yang dapat menghambat upaya *corrective action* yang diharapkan melalui *annex 13 International Civil Aviation Organization*.

Implikasi dari hal-hal tersebut tentunya menghambat upaya *corrective action* sebagai langkah perbaikan agar kejadian serupa tidak terjadi kembali di masa yang akan datang, sehingga esensi tujuan positif yang di harapkan dari upaya memproses *pilot* dalam peradilan pidana dengan alasan sebagai upaya untuk mencegah agar orang tidak melakukan hal tersebut lagi serta demi melindungi

⁹ Ibid.

¹⁰ *Annex, International Civil Aviation Organization, Annex 13*, Sessi 9, No.5.4.1. Hlm.5-2

¹¹ Dekker. 2003, "Human Factors and Aerospace Safety", *When human error becomes a crime*, volume 3 number (1), hlm. 83-92.

¹² Paul Stephen, *Op.Cit.*, Hlm. 226.

kesejahteraan masyarakat¹³ tersebut menjadi tidak tercapai, karena justru menimbulkan masalah terhadap upaya peningkatan keselamatan dan keamanan penerbangan sipil. Upaya pembelajaran dari sebuah kecelakaan maupun insiden serius dengan upaya penghukuman dan penuntutan ibarat sebuah minyak dengan air, dan kucing dengan anjing, karena hal tersebut merupakan kedua hal yang sangat berbeda baik dalam proses maupun tujuannya.¹⁴

Annex 13 International Civil Aviation Organization mengenai *accident and serious incident investigation* mempunyai tujuan yaitu mencegah terjadinya kejadian serupa dan bukan bertujuan untuk menentukan kesalahan maupun pertanggung jawaban yang dapat dijadikan proses pemidanaan, atau sanksi administratif terhadap personel yang terlibat dalam kecelakaan maupun insiden serius tersebut,¹⁵ sehingga harapan mengenai *corrective action* dari *accident* dan *serious incident* yang merupakan manifestasi dari tujuan *Annex 13 International Civil Aviation Organization* tersebut dapat tercapai, maka Indonesia sebagai *contracting state* terhadap *Chicago Convention* 1944, perlu menyerap dan menerapkan keseluruhan substansi dari *Annex 13 ICAO* yang salah satu poin mendasarnya adalah memisahkan proses hukum terhadap investigasi kecelakaan maupun insiden serius pesawat udara sipil.¹⁶ *Annex* sendiri merupakan standar dan rekomendasi praktis yang digunakan sebagai kerangka hukum bagi negara anggota ICAO untuk membuat hukum positif di negaranya sendiri, sehingga hal ini jelas tujuan dari *Annex 13 ICAO* adalah pencegahan terhadap kecelakaan maupun

¹³ Zainal Abidin, *Penghakiman Massa*, Erlangga, Jakarta, 2005, Hlm. 23.

¹⁴ North, D. M. *Oil and water, cats and dogs. Aviation Week and Space Technology*. 2002. Hlm. 70.

¹⁵ ICAO, *Op.Cit.*, Hlm. 3.1.

¹⁶ ICAO, *Op.Cit.*, Hlm. Hlm.5-2.

insiden serius dan bukan bertujuan untuk menghukum,¹⁷ namun pada Negara Indonesia, belum menyerap seluruhnya terhadap isi *Annex*, khususnya *Annex 13* ICAO mengenai *accident* dan *serious incident investigation*.

Kecelakaan maupun insiden serius dalam sebuah pesawat terbang tidak pernah disebabkan oleh faktor determinatif tunggal, melainkan perpaduan di antara faktor-faktor: Teknis Pesawat, termasuk perawatan, Cuaca, Fasilitas Bandara dan pendukungnya, serta *Human error*.¹⁸ Apabila kebijakan menghukum (*punitive action*) di terapkan kepada *pilot* apabila terjadi kecelakaan maupun insiden serius dengan alasan untuk menjamin kepastian hukum sesuai landasan filosofis aturan-aturan yang bersifat *punitive* namun dengan mengabaikan *human factor* dan mencari faktor-faktor lain untuk menciptakan keadilan, maka tindakan tersebut dapat dirasa menjadi hal yang tidak adil bagi *Pilot*. Ketidak adilan tersebut timbul dari pengaturan mutakhir yang menyimpang dengan derajat standar yang diterima secara publik dalam hal ini dunia penerbangan, namun ketidak adilan peraturan bukan alasan yang cukup untuk tidak mematuhi, maka peraturan tersebut sudah merupakan sesuatu yang harus dilaksanakan.¹⁹ Kecelakaan maupun insiden serius tidak terjadi oleh karena kegagalan individu, melainkan hasil dari tumpuan atau keselarasan yang saling berkaitan sehingga menjadi faktor-faktor yang berkontribusi yang mengakibatkan kecelakaan maupun insiden serius tersebut, sehingga sumber dari suatu kecelakaan maupun insiden serius adalah sistem bukan bagian dari

¹⁷ Judith Nemsick Dan Sarah Gogal, *Criminalization Aviation: Placing Blame Before Safety*, American Bar Association, 2012.

¹⁸ Bayu Sagita Wijaya. *Pertanggungjawaban Pidana Pilot (Kapten Terbang) Atas Terjadinya Kecelakaan Pesawat Udara Dari Perspektif Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Penerbangan*. 2015. Hlm. 1.

¹⁹ John Rawls, *A Theory Of Justice : Teori Keadila*, Pustaka Pelajar, 1995, Hlm. 454.

komponennya, akibatnya menjadi sebuah ketidakadilan bagi seorang pilot ketika menjadi objek yang disalahkan, apabila hal ini terjadi akan menyebabkan sifat defensif, proteksionis, polarisasi sehingga berimplikasi pada hilangnya informasi penting yang berkaitan tentang kecelakaan maupun insiden serius tersebut.²⁰

Berdasarkan uraian-uraian dari proses pemidanaan terhadap *pilot* hingga penghukuman terhadap *pilot* atas dasar peraturan yang dirasa kurang adil, maka dalam tulisan ini akan melakukan pembahasan mengenai *non punitive action* terhadap *Pilot* pesawat udara sipil akibat kecelakaan dan insiden serius di Indonesia.

B. Rumusan Masalah

1. Apa urgensi diperlukannya *non-punitive action* terhadap *Pilot* dalam kecelakaan dan insiden serius pesawat udara sipil di Indonesia?
2. Bagaimana langkah-langkah yang diperlukan dalam upaya mewujudkan *Non Punitive Action* terhadap *Pilot* pesawat udara sipil akibat kecelakaan dan insiden serius di Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini tidak lepas dari pokok permasalahan yang diangkat dalam penulisan hukum ini yaitu adalah sebagai berikut :

1. Tujuan Umum
 - a. Mengkaji urgensi diperlukannya *non punitive action* terhadap *Pilot* dalam kecelakaan dan insiden serius pesawat udara sipil di Indonesia; dan

²⁰ Palmer, L. I., Emanuel, L. L., & Woods, D. D. *Managing systems of accountability for patient safety*. Washington, DC: National Health Care Safety Council of the National Patient Safety Foundation. 2001.

- b. Merumuskan langkah kebijakan yang diperlukan sebagai upaya menciptakan *non punitive* terhadap pilot pesawat udara sipil akibat kecelakaan dan insiden serius.
2. Tujuan Khusus
- a. Memperdalam wawasan keilmuan peneliti di dibidang ilmu hukum; dan
 - b. Memenuhi persyaratan akademis guna memperoleh gelar Magister Ilmu Hukum pada Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret Surakarta.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dapat dicapai dalam penulisan hukum ini adalah sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis
- a. Memberikan wawasan kajian ilmiah yang dapat digunakan dalam penulisan di bidang ilmu hukum; dan
 - b. Memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu hukum pada umumnya dan hukum pidana dan kebijakan publik pada khususnya.
2. Manfaat Praktis
- a. Memberikan jawaban atas permasalahan yang diteliti dan dapat memberi sumbangan pemikiran kepada para pihak yang membutuhkan pengetahuan terkait langsung dengan penulisan hukum ini; dan
 - b. Mengembangkan penalaran, membentuk pola pikir yang dinamis serta untuk mengetahui kemampuan penulis terhadap penerapan ilmu yang diperoleh selama di bangku perkuliahan.

E. Penelitian Yang Relevan

No.	Jenis Penelitian	Peneliti	Judul Penelitian	Fokus Penelitian	Perbedaan
1	Skripsi	Dedy Putra Brahmana	Pertanggungjawabannya Pidana Pengatur Lalu Lintas Udara Sipil Atas Kecelakaan Pesawat Terbang Dalam Perspektif Undang-Undang Ri Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Penerbangan	Penelitian ini berfokus terhadap tanggung jawab pidana terhadap pengatur lalu lintas udara (<i>Air Traffic Controller</i>) akibat kecelakaan pesawat udara	Peneliti dalam penelitiannya berfokus pada pelepasan <i>judicial proceeding</i> terhadap personel penerbang (<i>Pilot</i>) akibat kecelakaan dan insiden serius pesawat udara sipil.
2	Skripsi	Nova Anwar	Pertanggungjawabannya Pidana Kapten Penerbang Terhadap Kecelakaan Pesawat Udara	Penelitian ini berfokus pada tindakan-tindakan kapten penerbang yang dapat mengakibatkan kecelakaan dan dapat dipertanggung jawabkan secara pidana.	Perbedaannya terletak pada antara memidanakan dan tidak memidanakan. Dalam penelitian Nova Anwar hanya membahas kapten penerbang saja, sedangkan peneliti membahas personel penerbang.

Penelitian terkait mengenai penghukuman terhadap personel penerbangan telah dilakukan oleh peneliti lain. Fokus penelitian-penelitian tersebut adalah pertanggung jawaban terhadap personel tersebut baik pilot maupun pengatur lalu lintas ketika terjadi kecelakaan maupun insiden serius sesuai dengan peraturan dan ketentuan yang berlaku di Indonesia. Pertanggung jawaban yang dibahas atas dasar konsekuensi akibat peristiwa yang terjadi akibat apa yang telah dilakukannya. Perbedaan dalam penelitian yang berjudul *non punitive action* terhadap pilot akibat kecelakaan dan insiden serius pesawat udara sipil adalah pada fokus penelitiannya. Penelitian ini berfokus pada penerapan prinsip *just culture* dan teori determinisme untuk tidak memberi hukuman terhadap determinasi tindakan tertentu oleh pilot, supaya terciptanya *corrective action* sebagai bagian dari peningkatan keselamatan dan keamanan penerbangan sipil. Penelitian ini juga mengkritisi terkait peraturan perundang-undangan yang berlaku dan bersifat *punitive* yang bertentangan dengan prinsip *just culture* dan ketentuan internasional.